Recife/PE, 12 de setembro de 2024.

AO LABORATÓRIO FARMACÊUTICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO – LAFEPE.

DIREITO ADMINISTRATIVO. OFERECIMENTO DE PATROCÍNIO. PERÍODO DE ELEIÇÕES MUNICIPAIS. ARTIGO 27, §3º, LEI 13.303/2016. ARTIGO 186 DO REGULAMENTO INTERNO DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS DO LAFEPE. ARTIGO 73, VI, B, LEI 9.504/1997. POSSIBILIDADE.

Prezados Senhores,

1. CONSULTA.

Trata-se de consulta formulada pela Superintendência Jurídica do Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco Governador Miguel Arraes – LAFEPE acerca da possibilidade do aporte de R$ 100.000,00 (cem mil Reais) a título de patrocínio para o "Encontro Nacional de Controle Interno" que será realizado pelo CONACI (Conselho Nacional de Controle Interno) nos dias 25 e 26 de setembro de 2024 em Recife/PE.

Na CI nº 11/2024 da Coordenadoria de Governança Corporativa do LAFEPE datada de 03/09/2024 é informado que o patrocínio foi aprovado pelo Conselho de Administração da estatal em 24/07/2024 e que a "*presença do LAFEPE como patrocinador do evento proporcionará uma ampla divulgação da marca do Laboratório, junto a um público qualificado e interessado em temas relacionados à Governança Corporativa, Compliance e à administração pública. O patrocínio também permitirá ao LAFEPE estreitar relacionamentos com importantes agentes públicos e privados, fortalecendo sua rede de contatos*".

Aludida CI ainda informa que "*o patrocínio do Encontro Nacional de Controle Interno está plenamente alinhado com as diretrizes do Regulamento Interno do LAFEPE, pois a participação do Laboratório no evento contribuirá para o fortalecimento da marca do Laboratório, por meio dos seguintes objetivos: gerar*

identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliar relacionamento com públicos de interesse; divulgar marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação, ampliar vendas e agregar valor à marca do patrocinador".

É o que importa relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

A concessão de patrocínio por parte das estatais e, especificamente por parte do LAFEPE, encontram sua disciplina na Lei nº 13.303/2016 e no RILCC, conforme se pode ver respectivamente abaixo:

> "Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.
> (...)
> § 3º **A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão celebrar** convênio ou **contrato de patrocínio com pessoa física ou com pessoa jurídica para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei**."
>
> "Art. 186. Os convênios e **os contratos de patrocínio poderão ser celebrados com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento da marca do LAFEPE**, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos deste Regulamento e demais disposições sobre a matéria.
> Art. 187. Para os efeitos de relações de que trata o caput do Art. 186 deste Regulamento, considera-se:
> (...)
> II. **Patrocínio: é o apoio à eventos organizados por instituições privadas, sem fins lucrativos, em virtude de o LAFEPE vislumbrar oportunidade para desenvolver e divulgar sua imagem institucional em troca de fomento financeiro, desde que comprovadamente vinculado ao fortalecimento de sua marca**.
> II. concedente/patrocinador: LAFEPE, responsável pela transferência de recursos financeiros ou qualquer outro meio de colaboração,

> tal como, cessão de pessoal, matéria prima, insumos e transferência de tecnologia destinados à execução do objeto do convênio ou patrocínio;
> III. convenente/patrocinado: pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, de qualquer esfera de governo, com as quais o LAFEPE pactue a execução de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou eventos de interesses recíprocos, em regime de mútua cooperação, mediante a celebração de convênio ou contrato de patrocínio;"

Na doutrina, não há ou são escassos os comentários sobre o artigo 27, § 3º do Estatuto das Estatais, tendo como um dos poucos destaques a lição de Bernardo Strobel Guimarães, Leonardo Coelho Ribeiro, Carlos Vinícius Alves Ribeiro, Isabella Bittencourt Mäder Gonçalves Giublin e Juliana Bonacorsi de Palma que entendem, em linhas gerais, que muito embora a Lei nº 13.303/2016 permita que empresas estatais celebrem contratos de patrocínio para atividades culturais e sociais desde que alinhadas com seus objetivos institucionais e ajudem a fortalecer sua marca (notadamente no caso das que explorem atividade econômica), tais ações não podem desviar as empresas públicas e sociedades de economia mista de seus objetivos institucionais:

> "Ao tratar da função social, a lei autorizou as empresas estatais a celebrarem convênios e contratos de patrocínio. Isso indica o compromisso das estatais com atividades 'culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica'. Novamente, tais objetivos podem ser fomentados pelas estatais, desde que isto não desvie estas empresas de seus objetivos institucionais. Tanto é assim que a própria lei destaca que o fortalecimento de atividades de natureza cultural (em sentido amplo), deve ser feito com vistas à promoção da marca das empresas. Nota-se, portanto, que para atuar em atividades culturais a empresa deve integrar isto em uma política de fortalecimento de sua marca. Logo, medidas dessa natureza são em regra passíveis de serem adotadas por empresas que atuam em regime de concorrência com a iniciativa privada, o que justifica a adoção de estratégias de fortalecimento da marca com vistas à obtenção de mercado. Quanto à formação dos vínculos propriamente dita, a lei remete subsidiariamente aos preceitos legais relativos à contratação. Isto, todavia, não elide o fato de que estas ações se aproximam dos negócios estratégicos e, portanto, não são, em tese, sujeitas à licitação. Outro ponto a ser destacado é que vínculos de patrocínio e convênios não têm finalidade imediatamente econômica, aproximando-se mais dos vínculos de natureza colaborativa e não sinalagmática." (Guimarães, Bernardo Strobel (et al.), Comentários à lei das estatais (lei nº 13.303/2016),

Belo Horizonte: Forum, 2019, págs. 165/166)

Outro texto que merece destaque na doutrina é o de Marinês Restelatto Dotti e Jessé Torres Pereira Junior, de onde extraímos o conceito de patrocínio dado pelos autores e o entendimento deles, amparado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), da inaplicabilidade de licitação prévia para a concessão de patrocínio:

> "A natureza jurídica do patrocínio é a de negócio jurídico bilateral atípico (art. 425 do Código Civil). A atipicidade decorre da inexistência de moldura delineada em lei para sua contratação em razão do exercício da autonomia de vontade dos sujeitos na consecução de finalidades lícitas, contudo, distintas e opostas. A parte denominada patrocinada se obriga a veicular a marca da outra parte, denominada patrocinadora, em determinado projeto/evento que se encarregará de promover para atender a objetivos culturais, esportivos, educacionais, sociais ou de inovação tecnológica. O patrocínio materializa-se por meio de apoio financeiro, que entidade, pública ou privada, destina a ações de terceiros para agregar valor à marca e/ou divulgar produtos, serviços, programas, projetos, políticas e ações do patrocinador. (...) Dispõem a Lei nº 13.303/16 (art. 27, §3º) e o Decreto nº 8.945/16 (art. 44, §§3º e 4º) que a celebração de contrato de patrocínio deverá observar os seguintes parâmetros cumulativos: (a) convergência de interesses; (b) execução em regime de mútua cooperação; (c) alinhamento com a função social de realização do interesse coletivo; (d) análise prévia da conformidade do ajuste com a política de transações com partes relacionadas; (e) análise prévia do histórico de envolvimento com corrupção ou fraude, por parte da instituição beneficiada, e da existência de controles e políticas de integridade na instituição; (f) destinação para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica; (g) vinculação ao fortalecimento da marca da empresa estatal; e (h) a aplicação, no que couber, da legislação de licitações e contratos. Segundo o art. 37, XXI, da Constituição Federal, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A concessão de patrocínio por entidade pública a entidade privada não se insere em qualquer das hipóteses constitucionais, tanto que não configura compra, obra, serviço ou alienação. Para o Supremo Tribunal Federal, a participação de ente público como patrocinador

> de evento promovido por entidade privada não caracteriza a presença de ente público como contratante daqueles objetos, em ajuste sujeito à prévia licitação. Não caracterizado o pacto administrativo para prestar serviços, executar obras, adquirir bens ou alienar bens públicos, não há o dever de patrocinador público promover licitação para a concessão do patrocínio. Assim: EMENTA: RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 5º, INC. II, 37, CAPUT, E INC. XXI, E 93, INC. IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. REALIZAÇÃO DE EVENTO ESPORTIVO POR ENTIDADE PRIVADA COM MÚLTIPLO PATROCÍNIO: DESCARACTERIZAÇÃO DO PATROCÍNIO COMO CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA SUJEITA À LICITAÇÃO. A PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIO COMO UM DOS PATROCINADORES DE EVENTO ESPORTIVO DE REPERCUSSÃO INTERNACIONAL NÃO CARACTERIZA A PRESENÇA DO ENTE PÚBLICO COMO CONTRATANTE DE AJUSTE ADMINISTRATIVO SUJEITO À PRÉVIA LITAÇÃO. AUSÊNCIA DE DEVER DO PATROCINADOR PÚBLICO DE FAZER LICITAÇÃO PARA CONDICIONAR O EVENTO ESPORTIVO: OBJETO NÃO ESTATAL; INOCORRÊNCIA DE PACTO ADMINISTRATIVO PARA PRESTAR SERVIÇOS OU ADQUIRIR BENS. ACÓRDÃO RECORRIDO CONTRÁRIO À CONSTITUIÇÃO. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS INTERPOSTOS CONTRA ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO PROVIDOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONTRA ACÓRDÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA JULGADO PREJUDICADO POR PERDA DE OBJETO (RE 574.636, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe de 14.10.2011). Dos autos de processos administrativos atinentes a patrocínio deverão constar aspectos fundamentais, tais como justificativa do interesse da entidade no segmento a ser atingido pela divulgação, custo/benefício da ação, viabilidade técnica, econômica e financeira, retornos a serem obtidos em termos mercadológicos e/ou financeiros/negociais e avaliação dos resultados a serem alcançados e afinal obtidos." (Dotti, Marinês Restelatto e Pereira Junior, Jessé Torres. Convênios e contratos de patrocínio celebrados por empresas estatais. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5186, 12 set. 2017. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/59344. Acesso em: 12 set. 2024)

Já na esfera pretoriana, mais especificamente no âmbito do chamado "sistema tribunal de contas", diga-se que, analisando a prestação de contas do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Administração Regional do Rio de Janeiro - Senac/ARRJ que, por óbvio, não se submete à Lei nº 13.303/2016, o plenário Tribunal de Contas da União (TCU) entendeu válida a destinação de recursos de patrocínio a evento desvinculado dos objetivos institucionais do ente patrocinador nas seguintes hipóteses:

> "Não configura desvio de finalidade a destinação de recursos de patrocínio a evento desvinculado dos objetivos institucionais do ente patrocinador, **desde que tenha por fim agregar valor à imagem da instituição, divulgar o seu nome, possíveis serviços, produtos, programas, políticas e ações ou, ainda, promover e ampliar o relacionamento junto ao público de interesse**" (TCU, Acórdão 2476/2018 – Plenário)

Ainda analisando o tema sob a ótica da Lei nº 8.666/1993 e não pela Lei nº 13.303/2016, o TCU trouxe, com relação ao patrocínio de entidades esportivas, as seguintes balizas para as empresas estatais:

> "A celebração, por empresas estatais, de contratos de patrocínio com entidades esportivas **exige o detalhamento das razões que motivaram a escolha: i) do patrocínio entre as demais ações de comunicação; ii) do setor esportivo entre os demais setores existentes; e iii) da modalidade ou da entidade a ser patrocinada, de modo a se atender o disposto no art. 26, inciso II, da Lei 8.666/1993**" (TCU, Acórdão 2770/2018 – Plenário)

Como o acórdão 2770/2018 do TCU faz menção ao art. 26, I da revogada Lei nº 8.666/1993 é importante cotejar tal dispositivo com os arts. 28, § 2º, 30, § 3º, II da Lei nº 13.303/2016:

> "Art. 26. (...)
> Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
> (...)
> II - razão da escolha do fornecedor ou executante;"
>
> "Art. 28. (...)
> (...)
> § 2º O convênio ou contrato de patrocínio celebrado com pessoas físicas ou jurídicas de que trata o § 3º do art. 27 observará, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.
> (...)
> Art. 30. (...)
> § 3º O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
> (...)
> II - razão da escolha do fornecedor ou do executante;"

Assim, "a razão da escolha do fornecedor ou do executante" que, no caso de um patrocínio, seria a justificativa/motivação para a alocação da verba e celebração do contrato, é mais um parâmetro trazido pelo TCU para as estatais (notadamente as ligadas à Administração Federal) observarem quando forem patrocinar pessoas físicas e jurídicas.

Outra decisão do TCU anterior à Lei nº 13.303/2016, mas que ainda encontra aplicabilidade foi a proferida pelo plenário daquela Corte de Contas no acórdão 447/2008, pois, conforme se vê abaixo, ela não discrepa da ideia contida no artigo 27, § 3º do Estatuto das Estatais, acrescentando apenas a necessidade de uma avaliação global dos resultados obtidos:

> "**É admissível o patrocínio de eventos de fortalecimento político da sociedade civil, por sociedade de economia mista, desde que inserido na política de responsabilidade social da empresa e submetido à realização de análise prévia da relação entre o custo e o benefício desse patrocínio, bem como à avaliação global dos resultados obtidos**" (TCU, Acórdão 447/2008 – Plenário)

Voltando à esfera normativa, mas, desta feita, no campo infralegal, o Decreto Federal nº 8.945/2016, que regulamentou a Lei nº13.303/2016 no âmbito da União, trouxe importantes parâmetros para a celebração de contratos de patrocínio:

> "Art. 44 (...)
> (...)
> §4. Além do disposto no §3., a celebração de convênio ou **contrato de patrocínio deverá observar os seguintes parâmetros cumulativos adicionais**:
> I - **a destinação para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica**;
> II - **a vinculação ao fortalecimento da marca da empresa estatal**; e
> III - **a aplicação, no que couber, da legislação de licitações e contratos**"

Caso empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais, distritais e municipais não tragam em seus regulamentos internos de licitações, convênios e contratos disposições semelhantes ou idênticas a essas contidas no Decreto Federal nº 8.945/2016, não há empecilho de elas serem utilizadas como parâmetro meramente inspiracional quando da interpretação e análise de casos

práticos.

Pois bem, diante de todo o exposto, considerando que a estatal consulente explora atividade econômica, está inserida num mercado competitivo e que a CI nº 11/2024 da Coordenadoria de Governança Corporativa do LAFEPE datada de 03/09/2024 motivou adequadamente o patrocínio para o "Encontro Nacional de Controle Interno" que será realizado pelo CONACI, há a devida subsunção do fato à norma estatuída pelo artigo 27, § 3º da Lei nº 13.303/2016.

Todavia, como este ano é um ano de eleições municipais, cumpre ainda analisar disposições específicas da Lei nº 13.303/2016 e da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997):

> "Art. 93. As despesas com publicidade e patrocínio da empresa pública e da sociedade de economia mista não ultrapassarão, em cada exercício, o limite de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior.
> (...)
> § 2º É vedado à empresa pública e à sociedade de economia mista realizar, em ano de eleição para cargos do ente federativo a que sejam vinculadas, despesas com publicidade e patrocínio que excedam a média dos gastos nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito ou no último ano imediatamente anterior à eleição."
>
> "Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:
> (...)
> VI - nos três meses que antecedem o pleito:
> b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;"

Quanto ao Estatuto das Estatais, informamos que não dispomos da informação a receita operacional bruta da estatal consulente, razão pela qual o *caput* do art. 92 da Lei nº 13.303/2016 aparecerá como condicionante nas conclusões do presente opinativo.

Ainda sobre a Lei nº 13.303/2016, a vedação contida no art. 92, § 2º é

incabível ao caso aqui analisado, pois 2024 é um ano em que há eleições municipais e não estaduais, de modo que sendo a estatal consulente ligada à Administração Pública estadual, não há incursão na hipótese de incidência da norma.

Já quanto à vedação contida no art. 73, VI, b, da Lei das Eleições, veja-se o que dispõe a jurisprudência:

> "**Configura propaganda Institucional vedada a manutenção de placas de obras públicas colocadas anteriormente ao período previsto no art. 73, VI, b, da Lei das Eleições, quando delas constar expressões que possam identificar autoridades, servidores ou administrações cujos cargos estejam em disputa na campanha eleitoral**. Precedentes" (TSE, ED-ED-AR-AI nº 1 0783/PA, julg. 15/04/201 O, rei. Marcelo Ribeiro de Oliveira, pub. 18/05/2010)
>
> "**Não havendo menção ao nome ou à administração do candidato, mas apenas o apoio da Prefeitura ao evento** - copa de futebol infantil - programada há três anos, **não há falar em conduta vedada prevista no art 73, da Lei nº 9.504/97**" (TSE, REsp nº 35189/SP, julg. 03/08/2009, rei. Fernando Gonçalves, pub. 01/09/2009)
>
> "**Divulgação, por meio de folder, de atrações turísticas do município, sem referência à candidatura do Prefeito a reeleição. Inexistência de conotação eleitoral**" (TSE, AR-REsp nº 25299/SC, julg 06/12/2005, rei. Gilmar Mendes, pub. 3/212006)

A partir das decisões do TSE, verifica-se que, no caso do pretendido patrocínio para o "Encontro Nacional de Controle Interno" que será realizado pelo CONACI, desde que não haja indicação de candidatos que estejam disputando as eleições municipais e sim apenas e tão somente a divulgação da marca da estatal consulente, não há que se cogitar em violação ao art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997.

3. CONCLUSÃO.

Ante todo o exposto, com base nas disposições contidas no artigo 27, § 3º da Lei nº 13.303/2016, **opinamos pela possibilidade do aporte de R$ 100.000,00 (cem mil Reais) a título de patrocínio para o "Encontro Nacional de Controle Interno" que será realizado pelo CONACI (Conselho**

Nacional de Controle Interno) nos dias 25 e 26 de setembro de 2024 em Recife/PE, desde que as despesas com patrocínio não ultrapassem, no presente exercício, o limite de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior e que não haja indicação de candidatos que estejam disputando as eleições municipais.

As opiniões expressas neste documento foram emitidas considerando as informações fornecidas pelo consulente, com base na legislação brasileira vigente e na jurisprudência atualizada até esta data.

Com efeito, pontua-se que o presente parecer não se reveste de caráter definitivo, uma vez que, diante da posse de novos fatos e/ou documentos, nos inclinamos pela necessidade de outra manifestação mais aprofundada sobre o caso.

A presente opinião legal foi elaborada em observância aos enunciados 8[i], 9[ii], 11[iii] e 21[iv] do Manual de Atuação Consultiva (MAC) da PGE/PE.

Por fim, insta salientar que à luz da legislação e do entendimento jurisprudencial incumbe a esta assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nos aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da estatal consulente, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Sendo o que cumpria momentaneamente expor, fica-se ao inteiro dispor para esclarecer quaisquer questionamentos adicionais ou discutir algumas das considerações efetuadas.

É o parecer. S.M.J.

ALDEM JOHNSTON BARBOSA ARAUJO
Assinado de forma digital por ALDEM JOHNSTON BARBOSA ARAUJO
Dados: 2024.09.12 11:50:46 -03'00'

MELLO PIMENTEL ADVOCACIA

(ALDEM JOHNSTON BARBOSA ARAÚJO – OAB/PE Nº 21.656)

[i] "A atuação da Procuradoria Consultiva deve restringir-se aos aspectos jurídicos dos casos postos à apreciação, evitando-se emitir opiniões ou adentrar em interpretações e/ou análises de cunho técnico, administrativo, mercadológico, ou de mérito administrativo; salvo, excepcionalmente, se

houver efetiva necessidade e mediante justificativa, hipótese em que se deve limitar a sugestões ou recomendações."

[ii] "Sempre que possível, as manifestações devem ser terminativas, de forma a resolver as questões jurídicas postas à apreciação e tecer as considerações pertinentes. Salvo nos casos em que se fizer necessária a elucidação de questões fundamentais ou instrução de pontos nevrálgicos do processo – hipótese em que se deve emitir cota para solver tais questões – recomenda-se privilegiar a emissão de pareceres, ainda que com as ressalvas pertinentes, de modo a conferir definitividade à atuação da assessoria jurídica."

[iii] "As manifestações jurídicas devem ser sempre fundamentadas, trazendo os elementos de fato e de direito considerados na análise jurídica, bem assim apontando eventuais controvérsias doutrinárias e/ou jurisprudenciais porventura existentes a respeito da matéria."

[iv] "O Procurador deve elaborar o seu pronunciamento com base nas informações constantes dos autos, não devendo presumir situações ou circunstâncias que não estejam efetivamente esclarecidas no processo."